

# MANAGEMENTUL PROCESULUI BUGETAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Dr. hab. Tatiana MANOLE,  
prof. univ.*

## THE MANAGEMENT OF THE BUDGET PROCESS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*This article points out the problems facing the management of the budget process in the Republic of Moldova. National public budget and its structural divisions are analyzed. The major focus is orientated to inter-budget relations, the largest effort in this context is on the state budget. There are also shown the weighted transfers into the public revenues by compartments. In particular, the transfers to the administrative – territorial budgets are increasing, fact which indicates a weak management of local public finance. The author's proposals are about public finance management reform, transforming it into a performing one, and also the budget system reform.*

Bugetul administrației publice este un plan pentru cheltuieli, de obicei, curente și mijloacele de finanțare ale acestora. El este instrumentul primar de control al activităților de finanțare, achiziționare, cheltuire și prestare a serviciilor de către o administrație publică.

Cheltuielile indicate în buget sunt obligații financiare curente, care necesită fonduri publice. Aceste prevederi se referă la bugetele de orice nivel, fie central sau local.

Bugetul este elaborat în conformitate cu legislația și reglementările în vigoare. În Republica Moldova, la baza elaborării bugetului stă cadrul legal: Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Hotărârea Guvernului nr. 82 din 24 ianuarie 2006 „Cu privire la elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget”, Notele metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice centrale și locale a proiectelor de buget pentru anul de planificare (de exemplu, pentru anul 2011). Un rol important la elaborarea bugetelor are Clasificația Bugetară.

Legislația bugetară din Republica Moldova stabilește reguli stricte de elaborare a bugetului. În cadrul administrației publice, un buget este un plan financiar de generare a veniturilor și executare a cheltuielilor pentru o anumită perioadă de timp

(în mod normal un an), care are ca scop realizarea obiectivelor și îndeplinirea funcțiilor de către organismele guvernamentale la nivelul la nivelul respectiv.

În calitate sa de plan financiar, bugetul îndeplinește următoarele funcții:

- Îndeplinește menirea principală a bugetului anual (curent), cea de instrument de reglementare a operațiunilor financiare anuale.

- Oferă informații cu privire la activitățile financiare din anul curent și din cel trecut, pentru fiecare departament sau funcție, incluzând cheltuielile anului curent și cele din anul precedent.

- Reflectă situația financiară a autorității publice (centrale și locale) la sfârșitul anului bugetar.

- Oferă informații cu privire la sursele de venituri curente și propuse (planificate).

- Arată o legătură clară între bugetul curent și cel de capital, unde plățile în contul serviciului datoriei sunt alocate ca rambursare a ratelor de împrumut și a dobânzii. **Bugetul este un plan de management.** Administrația publică (centrală și locală), prin esența și funcțiile ei, este obligată să organizeze furnizarea eficientă a serviciilor de către organele administrației publice și în baza unei analize minuțioase să stabilească dacă banul public este cheltuit judicios, în condițiile respectării principiilor justiției și democrației. Scopul ei este să asigure atingerea obiectivelor propuse cu costuri minime și cu minime efecte negative posibile asupra cetățenilor. Această preocupare pentru eficiență ține de activitatea managerială și de revizuirea personalului, dar și de efectuarea bilanșurilor anuale și de elaborarea unui buget care realizează o corespondență între obiective și costuri.

- Bugetul este cheia prin care se gestionează serviciile și cheltuielile prin alocarea de fonduri pentru programe specifice, destinate să îndeplinească obiective clar definite.

- Stabilește un plan detaliat cu privire la felul serviciilor care urmează să fie prestate și în ce mod.

- Oferă îndrumări elementare cu ajutorul cărora oficialii aleși verifică personalul și executivul în ceea ce privește realizarea serviciilor.

- Conturează categoriile, obiectivele serviciilor și sistemul financiar, care pot fi utilizate ca bază pentru raporturile periodice cu privire la situația acțiunilor autorității publice.

Procesul bugetar poate fi definit ca ansamblu de activități și operațiuni integrate coerent și orientate spre același scop, care derulează stadial, fiind așezate într-un orar strict și bine determinat. Procesul bugetar cuprinde următoarele etape generale:

- elaborarea proiectului de buget;
- examinarea și adoptarea legii bugetare anuale;
- executarea bugetului;
- încheierea și aprobarea contului de executare bugetară;
- controlul bugetar.

Aceste activități se desfășoară într-un cadru constituțional și administrativ-instituțional. Derularea procesului bugetar diferă de la țară la țară în funcție de evoluția istorică a statului dat. În literatura de specialitate se menționează că procesul bugetar are trăsături comune, și anume:

- **este un proces de decizie**, întrucât esența sa constă în alocarea resurselor bugetare limitate pentru bunuri publice, care de regulă se caracterizează printr-o presiune a cererii;

- **este un proces predominant politic**, deoarece deciziile de alocare a resurselor bugetare nu sunt determinate de forțele pieței, ci de cetățeni, de grupuri de interese prin mecanismul reprezentativității și al votului;

- **este un proces complex**, cu mii de participanți (instituții publice, administrații publice, organizații publice și sindicatele);

- **este un proces ciclic**, care se desfășoară într-o ordine temporală bine precizată, consecință a principiilor bugetare, îndeosebi a principiului anualității și a principiului publicității.

Sistemul bugetar al Republicii Moldova este unitar și constituie Bugetul Public Național, alcătuit din următoarele componente:

1. Bugetul de Stat, elaborarea și executarea căruia este de competența Guvernului.

2. Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat, elaborarea și executarea căruia este de competența Guvernului.

3. Fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală – la fel sunt de competența Guvernului.

4. Bugetele Unităților Administrativ-Teritoriale sunt independente, elaborarea și executarea lor este de competența organelor reprezentative și deliberative din teritoriu.

La baza elaborării Bugetului Public Național stă politica fiscală și monetar-valutară a Republicii Moldova. Vom menționa că din toate componentele Bugetului Public Național numai Bugetul de Stat poate fi, conform legislației, aprobat cu deficit. Celelalte componente nu pot fi aprobate cu deficit. Acoperirea deficitului se face din transferuri din bugetul de stat.

Reieșind din cele spuse mai sus, vom încerca să analizăm situația reală a Bugetului Public Național al Republicii Moldova pe perioada anilor 2005-2010.

Tabelul 1

### Deficitul/ Surplusul Bugetului Public Național, % în PIB

Indicator	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Executat			Estimat	Proгноza pe termen mediu (progn. reală exec.)	
BPN	1,5 %	- 0,3%	-0,2%	- 0,5% (1,0% exec.)	- 6,39%	- 1,0% (real -12,7%)
Inclusiv pe compartimente						
BS	1,4%	0,2%	- 0,4%	- 0,6%	- 5,61%	x
BASS	0,0%	- 0,1%	- 0,2%	0,0%	- 0,04%	x
FAOAM	0,5%	0,2%	0,3%	0,1%	- 0,32%	x
BUAT	- 0,4%	- 0,6%	0,0 %	0,0 %	- 0,42%	x

Sursa: Informația Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, Cadru de Cheltuieli pe Termen Mediu (2009-2011),(CCTM), Datele Biroului de statistică, [www.mf.gov/www.statistica.md](http://www.mf.gov/www.statistica.md)

Din tabelul 1 vedem că situația în BPN se înrăutățește, îndeosebi în anul bugetar 2010. Dacă bugetul de stat poate găsi surse pentru acoperirea bugetului, apoi situația devine gravă în BASS. Analizele demonstrează că din anul 1999 până în 2008 mărimea medie a pensiei pentru limită de vârstă a crescut de la 85,4 lei (1999) până la 666,3 lei (2008), luându-se în calcul și inflația. Dar această creștere nu arată o îmbunătățire a situației materiale a pensionarilor după limita de vârstă. Doi indicatori vorbesc elocvent despre acest lucru, și anume: raportul dintre pensia pentru limită de vârstă și minimumul de existență pentru pensionar, constituind 57% – acesta fiind gradul de acoperire. Este important și indicatorul ratei de substituție, care este obținut prin raportarea pensiei medii pentru limită de vârstă și salariul nominal mediu lunar pe țară, acest raport fiind de 26,32 %. Aceasta este ponderea pensiei medii în salariul nominal mediu pe țară.

Astfel, nici ponderea pensiei medii în minimumul de existență (57%), nici rata de substituție (26,32%) nu îmbunătățește soarta pensionarilor din Republica Moldova, dacă aceștia nu mai au alte surse de existență.

Ce am propune la acest compartiment?

1. Fondul de pensii să fie o structură distinctă, gestionată aparte, deoarece cheltuielile pentru plata pensiilor în BASS alcătuiesc cca. 70% din total cheltuieli, și ținând cont de importanța strategică a pensionării pentru limită de vârstă (PLV), ar fi logic ca colectările și plățile ce țin de PLV să fie separate într-un fond aparte de pensii.

2. Deoarece la baza sistemului de pensionare stă principiul solidarității generațiilor, ar trebui ca în Republica Moldova să ne dezicem de privilegiile de pensionare pentru deputații în Parlament care, conform Hotărârii de Guvern nr. 412 din 22.04.2004, dacă își exercită mandatul timp de cel puțin doi ani, pot beneficia de dreptul la pensie în valoare de 75% din venitul mediu lunar asigurat de un deputat, la fel și pentru membrii guvernului în exercițiu și alte categorii, precum funcționarii publici, aleșii locali.

Aceste categorii sunt finanțate în proporție de 50% din BASS și de 50% din BS. Trebuie de unificat, astfel, încât baza pensionării să fie contribuția și stagiul necesar de muncă conform legislației.

3. Să fie recalculată pensia, deoarece categoriile de pensionari care s-au pensionat până la 1999 sunt neîndreptățiți, încălcându-se principiul echității sociale.

Este adevărat că situația în Sistemul Public de Asigurare în Republica Moldova este foarte dificilă. Dacă luăm în calcul raportul dintre populația ocupată și numărul pensionarilor, acesta este de 2 la 1. Adică 2 lucrează și plătesc contribuții pentru un pensionar. Acest raport se păstrează pe tot parcursul anilor 2003-2009, doar cu mici abateri în primii ani ai acestei perioade.

Prin urmare, deficitul BASS crește, fiind acoperit din transferurile de la Bugetul de Stat. Este nevoie de o reformă radicală în sistemul Asigurărilor Sociale de Stat în Republica Moldova.

Nu-i mai bună situația și în Bugetele Unităților Administrativ-Teritoriale (BUAT). Baza fiscală a teritoriilor este în scădere, iar transferurile de la Bugetul de Stat cresc, ajungând în unele raioane până la 80-90 % din totalul veniturilor BUAT.

După cum am menționat, numai Bugetul de Stat poate fi aprobat conform Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar cu deficit, celelalte componente ale Bugetului Public Național (BPN) în caz de deficit sunt finanțate de la Bugetul de Stat sub formă de transferuri. În tabelul 2 prezentăm ponderea transferurilor pe componentele structurale ale BPN.

Transferurile în BASS sunt necesare și motivate prin faptul că raportul între plătitorii de contribuții și pensionari este 2:1, pe când normal ar fi 5:1.

Transferurile în fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală au o tendință de scădere.

Transferurile la BUAT sunt o mare problemă, ele fiind în creștere, iar în 2009 au constituit 57,52% în totalul veniturilor bugetelor UAT.

E de menționat, că problema modelării și reglării relațiilor interbugetare este una din cele mai importante în contextul consolidării perfecționării managementului procesului bugetar în Republica

Moldova. Pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale care se elaborează și se execută independent semnificația ei crește. La nivel central încă nu este determinat un model eficient de relații interbugetare, nu numai privind transferurile, dar și defalcările din veniturile generale de stat. La fel, nu sunt formulate criteriile de evaluare a structurii, precum și a eficienței relațiilor interbugetare. În acest sens, principalele aspecte ce trebuie analizate se referă la: funcția de stimulare, stabilitatea relațiilor interbugetare, promovarea politicii bugetare de către autoritățile locale.

Importanța bugetelor unităților administrativ-teritoriale derivă din funcția principală a acestora de a presta comunității servicii publice de înaltă calitate, a contribui la dezvoltarea economico-socială a teritoriului pe care îl administrează. Cu părere de rău, ponderea crescândă a transferurilor în bugetele unităților administrativ-teritoriale denotă un management slab al finanțelor publice locale.

Tabelul 2

**Ponderea transferurilor în volumul total al veniturilor din bugetul de stat în anii 2005-2009, %**

Anii	Transferuri în veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale	Transferuri în veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat	Transferuri în veniturile fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență în medicină
2005	38,78 %	19,42 %	65,49 %
2006	45,24 %	15,20 %	64,18 %
2007	46,21 %	15,35 %	58,68 %
2008	53,10 %	14,17 %	54,96 %
2009	57,52 %	25,96 %	50,60 %

Sursa: Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, [www.mf.gov](http://www.mf.gov)

Astfel, putem concluziona că situația financiară deficitară la nivel local este cauzată de:

- lipsa unei voințe manageriale la nivelul autorităților publice locale în vederea încasării restanțelor la plăți ale agenților economici în bugetele UAT, lipsa cunoștințelor manageriale din partea primarilor și consilierilor, care ar trebui să fie în stare să aleagă prioritățile de finanțare și să optimizeze cheltuielile bugetare; tendința administrației publice locale de a acumula solduri bănești la sfârșitul anului și repartizarea acestora la compartimentul cheltuieli în anul viitor, majorând deficitul bugetar și lipsind, astfel, bugetele UAT de mijloace circulare pentru acoperirea decalajului temporar de casă, apelând ulterior la Ministerul Finanțelor pentru transferuri.

În acest caz, este nevoie ca autoritățile publice

locale să ia atitudine față de eficientizarea utilizării resurselor financiare și orientarea cheltuielilor bugetare la atingerea obiectivelor strategice ale localității respective.

• Se impune adoptarea unei noi Legi a Finanțelor Publice Locale, deoarece unele articole sunt deja depășite. Este vorba, mai întâi de toate, de modalitatea de calculare a transferurilor.

În general, considerăm că e nevoie de o reformă radicală în procesul bugetar al Republicii Moldova. Trebuie de menționat că la nivel de Buget de Stat din 2008 se implementează trecerea la elaborarea Bugetului de Stat pe programe și performanță.

Bugetul bazat pe programe și performanță reprezintă un instrument eficient de management în stabilirea priorităților și luarea deciziilor privind alocarea resurselor bugetare în viitor în funcție de rezultatele obținute.

*Un buget de program și performanță este un plan financiar care asigură stabilirea misiunii administrației publice, a scopurilor și obiectivelor, precum și evaluarea periodică a performanțelor ca parte a procesului bugetar, care creează legătura dintre intrările necesare pentru punerea în aplicare a planului strategic de dezvoltare a administrației publice și rezultatele anticipate.*

Un buget de programe și performanță oferă răspunsuri la următoarele întrebări:

- Ce rezultate vor fi atinse? Ce indicatori de rezultate?
- Care va fi impactul asupra societății?
- Care va fi impactul asupra consumatorilor?
- Câți bani vor fi cheltuiți pentru a presta un serviciu pentru un scop anume?

La nivelul administrației publice locale procesul este în derulare.

Pentru Republica Moldova, reformarea procesului bugetar bazat pe performanță va fi cel cu acoperire parțială, adică vom identifica activități centrate pe programe cu indicatori de măsurare. Astfel, procesul de elaborare va parcurge toate etapele: de la elaborare până la executare și încheierea conturilor, cu monitorizare și control pe durata procesului bugetar.

#### Bibliografie

1. Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar.
2. Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.
3. Hotărârea Guvernului nr. 82 din 24 ianuarie 2006 „Cu privire la elaborarea Cadrelor de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget”.
4. Notele metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice centrale și locale a proiectelor de buget pentru anul de planificare bugetară.
5. Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova privind Clasificația Bugetară nr. 91 din 20 octombrie 2008.
6. Regulamentul privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe (MO nr. 45-46 / 107 din 04.03.2008).



Elizabeth Ivanovsky. *Monotipie*, aa 1990